

Presidente

Fascicolo Anac n. 3342/2021

Oggetto: Procedura di individuazione dell'ente attuatore nell'ambito Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) per il biennio 2021-2022. Conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018.

Premessa

E' pervenuta all'Autorità una segnalazione del 6 luglio 2021, acquisita al prot. Anac n. 58154 del 26 luglio 2021, indirizzata anche a codesto Comune, con la quale sono stati rappresentati alcuni profili di anomalia relativi alla procedura di affidamento del servizio in oggetto, attinenti essenzialmente ad una presunta carenza dei requisiti di capacità tecnica e professionale dell'affidatario ed al difetto di esperienza e professionalità dei membri della Commissione giudicatrice.

Valutata la documentazione acquisita agli atti, con la presente, approvata dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 27 ottobre 2021, si comunica la conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018, sulla base delle seguenti considerazioni.

Fatto

In data 3 gennaio 2020 il Comune di Palagiano ha presentato al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno domanda di ammissione al finanziamento per la prosecuzione per il periodo 2020 – 2022 del Progetto SIPROIMI.

In data 10 agosto 2020 veniva pubblicato il Decreto del Ministero dell'Interno n. 16288 con il quale il Progetto SIPROIMI del Comune di Palagiano PROG-655-PR-2 veniva ammesso al finanziamento per il periodo 2021/2022, per un importo di € 656.613,00 annui.

A seguito di Deliberazione di Giunta Comunale n. 167 del 10 novembre 2020, con determinazione n. 683 del 17 novembre 2020 il Comune di Palagiano ha indetto per la selezione dell'ente attuatore una procedura aperta, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per un importo complessivo di progetto pari a € 1.313.226,00 da espletarsi attraverso la piattaforma della Centrale Unica di Committenza Palagiano.

In data 25 novembre 2011 la Centrale Unica di Committenza approvava gli atti della gara ed in data 30 novembre 2020 pubblicava il relativo bando, avente ad oggetto la predisposizione di servizi di accoglienza, tutela e integrazione di n. 52 persone (uomini adulti, famiglie con e senza figli - categoria ordinari) titolari di protezione internazionale.

L'importo complessivo a base di gara veniva fissato in € 1.625.282,00 (comprensivo dell'importo relativo all'opzione di proroga per sei mesi, pari a € 325.056,50).

Alla procedura partecipavano n. 4 operatorie economiche.

Su proposta del RUP del Comune di Palagiano, in data 22 gennaio 2021 la Centrale Unica di Committenza nominava la Commissione giudicatrice.

Al termine della fase di valutazione delle offerte, la Commissione proponeva l'aggiudicazione della alla società Cooperativa Sociale Escargo' con sede in Palagiano, e la Centrale Unica di Committenza, con determina n. 376 del 22 aprile 2020 prendeva atto della proposta di aggiudicazione rimettendo gli atti alla Stazione Appaltante.

Il Comune di Palagiano, con determinazione n. 238 del 29 aprile 2021, aggiudicava la gara alla Cooperativa Sociale Escargo' per un importo di € 1.054.808,63.

Diritto

1. Il bando di gara richiedeva quale requisito di capacità professionale «l'esecuzione negli ultimi tre anni di una esperienza di almeno 12 mesi consecutivi del servizio di accoglienza, tutela e integrazione di persone (uomini adulti, famiglie con e senza figli categoria ordinari), titolari di protezione internazionale».

A riguardo giova preliminarmente rammentare come il Codice dei contratti rimetta alla discrezionalità della appaltante la scelta dei requisiti di capacità tecnica e professionale, al fine di

assicurare che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità (art. 83 comma 1 del d.lgs. 50/2016).

L'amministrazione, nella redazione della *lex specialis* di gara, è dunque legittimata ad introdurre disposizioni che individuino le capacità tecniche e professionali al fine di selezionare, tra più aspiranti, quello più idoneo ad eseguire l'appalto, garantendo al contempo la massima concorrenza e gli altri principi di derivazione comunitaria e dunque attraverso la previsione di requisiti congrui, proporzionati e ragionevoli in relazione all'oggetto dell'appalto.

Ciò premesso in termini generali, si ritiene che i necessari requisiti di idoneità tecnica e professionale dell'ente attuatore, nella particolare fattispecie dell'affidamento degli appalti legati ai progetti SIPROIMI, siano predeterminati da una fonte normativa regolamentare.

Ci si riferisce in particolare al decreto del Ministero dell'Interno del 18 novembre 2019, pubblicato in G.U.R.I. n. 284 del 4 dicembre 2019, che nel fissare i criteri per l'ammissione degli enti locali ai finanziamenti a valere sul Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo, prevede anche delle disposizioni in materia di procedure di affidamento (richiamando espressamente quelle del d.lgs. 50/2016) ed in materia di requisiti di capacità degli enti attuatori.

Infatti, l'art. 10 delle Linee Guida allegate al decreto del Ministero dell'Interno del 18 novembre 2019 (che ne costituiscono parte integrante e dunque assumono il rango di fonte secondaria al pari del regolamento) prevede che «gli enti attuatori devono possedere un'esperienza almeno biennale e consecutiva nell'ultimo quinquennio nell'accoglienza degli stranieri».

In base a quanto sopra evidenziato, i requisiti di capacità tecnica e professionale previsti dal bando di gara emanato dal Comune di Plagiano ed approvato dalla Centrale Unica di Committenza non risultano in linea con quelli fissati dal regolamento del Ministero dell'Interno. Essendo peraltro i requisiti fissati dal bando meno restrittivi rispetto a quelli previsti dal Ministero dell'Interno, si può porre una questione sull'effettiva idoneità e la qualificazione professionale ad eseguire l'appalto richieste ai partecipanti alla gara, e di conseguenza anche in capo all'aggiudicataria.

Come già evidenziato, relativamente alla natura del servizio prestato ai fini del possesso delle capacità tecniche e professionali, il bando di gara richiedeva l'esecuzione «del servizio di accoglienza, tutela e integrazione di persone (uomini adulti, famiglie con e senza figli categoria ordinari), titolari di protezione internazionale».

A riguardo l'esponente ha affermato che la Cooperativa aggiudicataria, ai fini della dimostrazione del possesso dei requisiti, avrebbe fatto valere l'esecuzione di servizi nell'ambito dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) gestiti dalle Prefetture nell'ambito della c.d. "prima accoglienza". Relativamente a tale aspetto, ad una prima analisi sembrerebbe in effetti che i servizi prestati nell'ambito del sistema SIPROIMI (seconda accoglienza gestita dagli enti locali) abbiano caratteristiche diverse rispetto a quelli previsti nel sistema dei CAS.

Infatti, nel sistema dei CAS, destinato ai richiedenti la protezione internazionale, i servizi sono destinati a garantire i servizi minimi alla persona (ad esempio vitto, alloggio, pocket money), mentre nel sistema SIPROIMI, destinato ai titolari di protezione internazionale, i servizi sono volti a garantire, oltre ai servizi minimi, anche un *quid pluris* finalizzato all'integrazione (ad esempio scolarizzazione, formazione, insegnamento della lingua italiana).

L'osservazione dell'esponente non appare quindi infondata.

Tuttavia, data la peculiarità della materia, si rimette al Ministero dell'Interno, a cui la presente è pure indirizzata, la valutazione più approfondita in ordine a tale specifico aspetto.

2. Relativamente alla nomina della Commissione giudicatrice, l'esponente ha affermato che i componenti non sarebbero stati dotati dell'esperienza nello specifico settore oggetto dell'appalto richiesta dall'art. 77 del d.lgs. 50/2016 e che, di conseguenza, non sarebbero stati in grado di rilevare le carenze dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria.

A riguardo occorre osservare come la giurisprudenza consideri legittima la composizione della Commissione di gara quando vi sia la prevalente, seppur non esclusiva, presenza di membri esperti del settore oggetto dell'appalto, ad esempio quando due dei suoi tre componenti abbiano una specifica competenza nel settore oggetto del servizio ed il terzo abbia una competenza tecnica generale in materia di gare pubbliche. Inoltre, il riferimento al "settore" cui afferisce l'oggetto del contratto significa competenza per aree tematiche omogenee, anche se non per tutte e ciascuna delle materie rientranti nell'area tematica oggetto dell'appalto o addirittura per i singoli e specifici aspetti presi in considerazione dalla legge di gara ai fini valutativi cui afferisce l'oggetto del contratto (Cons. Stato 18 giugno 2018, n. 3721; Cons. Stato III, 30 ottobre 2019 n. 7446).

Nel caso di specie, la Commissione giudicatrice, nominata dalla Centrale di Committenza su proposta del RUP del Comune di Palagiano, era composta dal Comandante e Responsabile della Polizia Municipale e Responsabile del Settore Vigilanza e Commercio (con funzioni di Presidente),

dal Responsabile del Settore economico finanziario, personale, servizi demografici e dal Responsabile facente funzioni del Settore Affari Generali del Comune di Palagiano.

Dall'esame dei curriculum in atti, non è stato possibile rinvenire specifiche conoscenze o esperienze relative all'affidamento e l'esecuzione di servizi afferenti all'accoglienza dei migranti, quali Progetti SIPROIMI o ex SPRAR, o più in generale nel settore dei servizi sociali in capo a nessuno dei tre commissari, tranne uno di essi che anni addietro aveva rivestito la qualifica di istruttore amministrativo nel settore servizi sociali.

Non si intende con la presente voler entrare nel merito dell'attività valutativa discrezionale della Commissione di gara, trattandosi di discrezionalità tecnica sindacabile finanche dal giudice amministrativo solo in caso di macroscopica illogicità o di erroneità fattuale (Deliberazione Anac n. 610 del 27 giugno 2018).

Ai fini che qui interessano ci si limita ad osservare come i criteri di valutazione dell'offerta tecnica elencati nel disciplinare di gara, ancorati al "grado di definizione della presentazione" dei vari servizi, hanno ad oggetto l'esecuzione di un servizio del tutto peculiare, quale quello rivolto ai soggetti titolari di protezione internazionale nell'ambito del SIPROIMI, che sottende delle conoscenze, quantomeno di massima, del funzionamento e delle problematiche correlate a tale tipologia di accoglienza.

La motivazione della scelta dei commissari non è neanche rinvenibile nell'atto di nomina della Commissione, che non contiene alcuna motivazione in ordine alla scelta dei commissari, sotto il profilo dell'esperienza nello specifico settore dell'appalto.

Trattandosi di un comune di modeste dimensioni, si potrebbe comunque ipotizzare come non sia stato possibile prendere in considerazione, ai fini della nomina nella Commissione giudicatrice, il Responsabile dei Servizi Sociali del Comune di Palagiano, in quanto già RUP della procedura in esame ed estensore del capitolato di gara, e che dunque la scelta sia ricaduta su altri soggetti (già membri della Commissione giudicatrice nella precedente gara per l'affidamento del servizio di front office e back office per i tributi minori).

Alla luce delle considerazioni che precedono, si invita il Comune di Palagiano, per il futuro, ad un più puntuale rispetto della norma, tenendo conto delle indicazioni sopra rese in relazione ai requisiti di capacità dell'ente attuatore. Si invitano parimenti il Comune e la Centrale di Committenza a motivare adeguatamente, nell'atto di nomina, in ordine ai criteri di scelta dei

commissari di gara, specificando la rispettiva competenza ed esperienza nel settore dell'appalto, ai sensi dell'art. 77 del d.lgs. 50/2016.

La presente viene inviata anche al Ministero dell'Interno, per le possibili valutazioni di competenza, anche in sede di controllo e monitoraggio sui progetti finanziati, ai sensi dell'art. 5 del Decreto del 18 novembre 2019.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente il 12 novembre 2021